

# CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. ALTERNATIVAS DE MUTACIÓN O VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS SOCIOECONÓMICOS, EN EL TEXTO DE 1962.

Tesista:

**Ernesto Gaspar Francisco Luna**

Director de Tesis:

**Prof. Dr. Raúl Walter Hotschewer**

## 1. INTRODUCCIÓN

En el bosquejo de la obra se efectúa un comentario analítico del índice resaltando que la Introducción era necesaria para enunciar e identificar *la situación problemática y los objetivos de la tesis*. De este modo el lector sabe de antemano que el objeto de investigación refiere a la “Constitución de la Provincia de Sta. Fe”, y que el tema central, está acotado a los “Principios socio-económicos consagrados en el texto del año 1962: ¿mutación o vigencia?”. Es factible indagar si dichos Principios “se aplican, funcionan, tienen eficacia o vigencia, o si en los hechos se ha agregado, sustraído o alterado algo”<sup>1</sup>, sin observar el procedimiento de reforma reglado en los arts. 114 y 115 de la Constitución Provincial.

Todo este escrito debe ser interpretado en función de la descripción, la búsqueda de pruebas y evidencias, para la clarificación del problema de las alternativas de mutación o vigencia de los Principios mencionados. La conjetura provisoria, liminarmente planteada

dice que en ciertos casos pueden haber experimentado mutaciones, no obstante, en su conjunto mantienen su vigencia. El asunto podría haberse expresado de modos diversos: afirmativo, interrogativo o negativo; cualquiera sea el estilo de formulación de la hipótesis, deja abierta a otros investigadores, la posibilidad de confirmar o refutar, total o parcialmente la misma.

Durante el recorrido de este trabajo se ha considerado necesario tratar el *marco teórico*, analizando las fuentes primarias, efectuando una sinopsis jurisprudencial y de los hechos relacionados con la proposición o idea central y estado de la doctrina en lo concerniente a los fundamentos de los Principios socio-económicos. Al resumir la filosofía de la reforma Constitucional de 1962. Se citan la opinión del ex Convencional, Dr. Decio Carlos Francisco Ulla, (fuente primaria) y los principales antecedentes doctrinarios de nuestra Ley Básica Provincial; Constituciones de: Alema-

nia (1949), Italia (1947), Francia (1958). El debate en la Convención Constituyente de 1962 (fuente directa) y el texto definitivo de los Arts. 8°, 15°, 20°, 23°, 25°, 26°, 27° y 28° y conexos y concordantes Arts.: 1°, 7°, 11°, 13°, 14°, 16°, 19°, 21°, 22° y 24°.

El enfoque Jurídico-Constitucional, permitió utilizar un método deductivo e inductivo y una metodología descriptiva, recestando el aporte de otras disciplinas auxiliares. Contiene, además, en el "Glosario" aspectos terminológicos y definiciones.

De la *sinopsis cuantitativa y fundamentación empírica*, surgen logros o resultados principales. Remite al Anexo II donde se encuentran distintos indicadores, tanto Nacionales como Provinciales, que advierten las transformaciones socio-económicas que se han producido y sus tendencias. Análisis comparativo del PBI vs. PBG Sta. Fe para señalar las variaciones del comportamiento de categorías que los componen, y el análisis del crecimiento demográfico urbano y rural que autoriza determinar la tendencia de la última década en la Provincia de Santa Fe.

A los fines de averiguar si los Arts. 14° y 20° CPSF se aplican o han mutado, se incluye un análisis de la tasa de actividad entre los años 1990/2000 en la Pcia. de Sta. Fe por conglomerado Gran Rosario y Gran Sta. Fe, determinando la evolución de la movilidad laboral, la cual ha mantenido valores relativamente constantes. También del comportamiento evidenciado en la evolución de las tasas de subocupación en el mismo período, puede inferirse la absorción de la mano de obra desocupada y la atracción urbana de los pobladores del campo. Con referencia a la evolución de la tasa de desocupación entre los años 1990/2000 en Sta. Fe, a partir de 1995 se observa un aumento pronunciado en la tasa de desocupación, generada por la realidad económico-financiera. *Esta movilidad laboral permite concluir que si bien están*

*garantizados los Principios de los Arts. 14° y 20° CPSF de libertad de trabajo y derecho al trabajo, respectivamente, el impacto de la crisis económica no permite que se ejerza ese derecho en plenitud, insinuándose una mutación por sustracción.*

El Sistema de Previsión Social Santafesino regulado en el Art. 21 CPSF, es un Principio General. La amplitud del concepto de Seguridad Social, tiene implicancias diversas: salud, jubilaciones y pensiones, seguro social obligatorio, ayuda a la invalidez, vivienda, etc. Es decir compendia todos los institutos previsionales englobados en la 'solidaridad social'. Por tal motivo se ha seleccionado como muestra este art.21°, efectuando el análisis descriptivo del Sistema. La ejecución presupuestaria 2000 de la Caja de Jubilaciones y Pensiones determina que el Tesoro Provincial debió aportar \$ 63.303.439,02 para saldar cuentas del sistema previsional. Debido al mencionado "rojo en las cuentas", el personal de la administración pública, en su conjunto está efectuando un "aporte solidario" instituido por Ley N° 11373, Art. 7° de la H. Legislatura de la Pcia. de Sta. Fe. *El análisis sistemático de los datos empíricos* ha permitido efectuar una *mostración descriptiva de la vigencia del Art. 21 CPSF con una mutación del espíritu de los Constituyentes de 1962.*

Al insistir en la búsqueda de evidencias empíricas, para describir los aspectos concernientes al tema central, se resumen los objetivos de la acción de Gobierno en la Promoción del desarrollo socio-económico: Políticas Públicas en dicha materia, según el "Mensaje del Poder Ejecutivo de la Pcia. de Sta. Fe a la H. Asamblea Legislativa el día 1° de mayo de 2001". En vista de afianzar la seguridad jurídica, las garantías Constitucionales y la efectiva vigencia de los Derechos Humanos, la Administración actuante ha destinado una cifra considerable del Presupuesto, al Ministerio de Gobierno, Justicia y

Culto y además propicia un paquete de leyes en vista de los Arts. 1º, 7º, 8º, 13º, 25º, 26º y 28º CPSF. Refiriéndose al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, el “Mensaje” señala la acentuada y prolongada recesión del país que ha impactado en el desenvolvimiento de las actividades socio-económicas, reclamando al Gobierno Nacional la instrumentación de herramientas financieras, subsidios, disminución de tarifas y medidas arancelarias. *A pesar de la crisis, se advierte la voluntad política, al menos, de cumplir con nuestra Constitución.*

Al tratar del Ministerio de Hacienda y Finanzas menciona las relaciones Fiscales con el Gobierno Nacional. En los objetivos del Presupuesto del año 2000 figuran volcar “los mayores recursos posibles hacia los sectores vitales como Educación, Salud, Acción Social y Obras Públicas”. El informe abunda en cifras de los Programas que se ejecutan por intermedio de la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo. También menciona que la Caja de Asistencia Social - Lotería de Santa Fe, obtuvo una utilidad de \$ 33.440.967 destinada a cumplir con las Leyes Nros. 10520 y 10554, vía Ministerio de Salud y Medio Ambiente y de Educación, Municipios, Comunas y Fondo Provincial del Deporte. *De este modo se aplican los Arts. 19º, 21º, 22º y 25º CPSF, aunque se perciben mutaciones por sustracción.*

El Ministerio de Educación y Cultura ha concretado una serie de Programas, cuyas cifras se encuentran en el mencionado informe. En suma *el Presupuesto destinado a la educación alcanza a casi el 40% del Presupuesto Prov., lo cual permite afirmar la vigencia del Art. 22 CPSF.*

El Ministerio de Salud y Medio Ambiente, *cumple con lo normado en el Art. 19º CPSF.* Ello se desprende de la lectura de las cifras de los efectores de salud y los distintos Programas, y la legislación que promueve.

En el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, *se priorizan las obras en vista de una más efectiva gestión del desarrollo social y económico, según lo dispuesto en el Art. 25º CPSF.* Ello deriva de la lectura de los Programas, obras mencionadas y el monto que insumen.

La Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación, *tiene voluntad política de cumplir con los Arts. 11º, sobre libertad de expresión y 25º de la CPSF referido a desarrollo económico y obras públicas.* Familia y Municipio son ejes del proyecto de recuperación y fortalecimiento de la sociedad. La mejora de ‘calidad de gestión comunal, con el objeto del fortalecimiento institucional para el desarrollo social, cultural y económico de la Provincia’. Planeamiento de la acción de Gobierno en materia Socio-económica.

Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria: en un contexto de crisis socio-económica el Gobierno Provincial impulsa distintos Programas como el Plan Integral de desarrollo social con una inversión social importante, *cumpliendo así con el Art. 23º CPSF.*

Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social; de conformidad a los Arts. 14º y 20º CPSF, *incumbe al Superior Gobierno de la Provincia la custodia del derecho a trabajar, encontrándose absorbido por la preocupación que provoca la persistencia de un fuerte nivel de desempleo y subempleo. Paralelamente, cunde la preocupación por la exclusión social que de ella deriva. No obstante se instrumentan distintas políticas tendientes a mitigar este impacto negativo con la intención de acatar las normas Constitucionales, aunque se insinúan mutaciones.* También en los Arts. 21º y 23º CPSF referidos a Seguridad Social, el Gobierno brinda *protección a contingencias* y se consignan cifras y Programas que involucran: IAPOS, Caja de Jubilaciones y Pensiones, Caja de Pensiones Sociales Ley 5110, Reforma del Sistema Previsional Ley 11696.

*Tras la lectura del “Mensaje” se observa la voluntad política de cumplir los Postulados y Principios socio-económicos de rango Constitucional. Si bien la realidad presenta crecientes y diversificadas demandas sociales, quedando sin respuestas suficientes, ello obedece a limitaciones presupuestarias y a la crisis Socio-económica y Ético-política. La mutación por sustracción que se insinúa obedece a tales causas.*

## 2. EL ROL DEL ESTADO SANTAFESINO

A partir de la implementación de sus Políticas socio-económicas se puede visualizar el rol del Estado Santafesino en la materia. Por ello se acude a las “Cuentas Generales de los Ejercicios 1992-1994-1996-1998-Gastos comprometidos por la Administración Central”: De la lectura de los Cuadros I y II y los 10 años que permitió analizar, el Estado a través de sus Políticas surge que ha dirigido el gasto hacia las áreas de *Servicios Sociales* en mayor magnitud. En consecuencia se *mantiene la vigencia de los Artículos de la CPSF Nros. 14°, 19°, 20°, 21°, 22° y 23°.*

Los “Presupuestos de Gastos para los años 2000 y 2001 son instrumentos Constitucionales de Política socio-económica”: De igual modo las cifras nos muestran que es también Política constante en el período 1992-2001, los gastos de la Administración Gubernamental, que involucra entre otros los Arts. 1°, 8°, 15°, 16° y 27° CPSF. Asimismo las cifras destinadas a los Servicios de Seguridad que aluden los Arts. 7°, 13° y 16° y con respecto a los ‘Servicios Económicos’ que tratan los Arts. 25°, 26°, 27° y 28° CPSF. De la referida descripción empírico-cuantitativa se considera haber logrado corroborar la hipótesis inicial: si bien están garantizados los Principios Socio-económicos de la CPSF, actualmente en vigencia, el impacto de la crisis no permite que se ejerzan esos derechos en plenitud, insinuándose una mutación por sustracción.

En la fundamentación empírico-jurídica, se menciona las diversas “Teorías del desarrollo”, en especial la Tesis de Amartya K. Sen PhD: “Desarrollo como libertad”<sup>2</sup>, pasando al estudio de la dinámica Constitucional en torno a los “Principios socio-económicos” en cada uno de los autores mencionados, discutiendo luego los contenidos, apoyándose en distintas opiniones de destacados juristas especializados en Derecho Público, según la bibliografía indicada. Se reitera sumariamente las fuentes de nuestra Ley Básica Provincial, mencionadas en el Capítulo II. En la exploración de inferencia descriptiva y evidencia empírica de la mutación o vigencia de los Principios socio-económicos se consigna como principales antecedentes doctrinarios las actuales Constituciones comparadas: I) Nacionales: de la Nación Argentina (1994), de la Provincia de Bs. As. (1994), de la Ciudad Autónoma de Bs. As. (1996). Extranjeras: de la República Federal de Alemania (1990), de la República Francesa (1995), de la República Italiana (1947), del Reino de España (1978). Considera como aporte significativo, incluir el análisis de la Constitución Española del año 1978, porque refleja la actual corriente jurídico - doctrinal, el Derecho Público-Constitucional vigente en la comunidad Europea.

En el Constitucionalismo Nacional y extranjero presente, existen Postulados y Principios Socio-económicos iguales, concordantes y conexos, como los de nuestra Constitución Provincial de 1962. De todo ello se deduce su vigencia jurídico-doctrinal.

En la *Fundamentación normativa-doctrinaria de los Principios Rectores del Orden socio-económico* quedó lo suficientemente explicitado: que el Derecho Constitucional es producto histórico, social, recepta cambios culturales en el ethos y que la obligatoriedad es una característica esencial de las normas jurídicas de contenido moral, social, político en el republicanismo y en la democracia. La

importancia para las Ciencias Jurídicas y Sociales, de las ideas y doctrinas en la evolución y recreación de la vida institucional. Se expone resumidamente la Doctrina Social Cristiana en materia socio-económica, corroborando la influencia en la CPSF de 1962. Se observa la actualidad del Magisterio Social de la Iglesia en lo referente a Principios fundamentales y su concordancia con los Principios socio-económicos de nuestra máxima legislación positiva Provincial: Bien común, justicia, equidad, solidaridad, subsidiariedad para el desarrollo integral. También se hace referencia al nuevo contexto social y a la Gestión de Políticas Públicas, en materia socio-económica y sus tendencias.

Lo postulado en el Índice, ha sido leído analíticamente y la constatación, permitió inferir que; la reforma, en la concepción de la mayoría de los Señores Convencionales de Santa Fe, se inscribe en la cosmovisión occidental, en la Doctrina Social Cristiana, en la corriente del Constitucionalismo social y en el “solidarismo desarrollista”, que sustituyen al liberalismo individualista de la Constitución Santafesina del año 1900.

Otros interrogantes dilucidados: ¿Y a cuáles actividades necesarias al progreso de la sociedad y al desarrollo del bien común en función del perfeccionamiento de la Persona Humana, conforme a la orientación doctrinaria en que se fundamentan. Ejemplo: aplicando esos Postulados y Principios Constitucionales ¿cómo se instrumentaría el “justo reparto” del bien común en la debida estructuración del ‘recto orden social?: En la Democracia Social que propicia la Constitución en vigencia, se admite “la intervención directa del Estado en la esfera de la libertad de los individuos para remover las causas más graves de la injusticia social”. El ex Convencional Dr. Ulla ha expresado en la obra citada que, “la filosofía que inspira a esta reforma está basada en el humanismo y tiende no sólo a defender al

hombre en sus libertades civiles, sino también a establecer libertades sociales, oponiéndose a que el Estado actúe con la inspiración clásica del “Estado Gendarme”, únicamente para defender el libre juego de tales derechos y de tales facultades. Es decir, sustituir la justicia conmutativa por la justicia distributiva, sustituir la autodefensa por la defensa de una sociedad organizada que proteja al hombre en su plenitud, para que el hombre logre en plenitud ser tal...”.

Al describir las alternativas de mutación o vigencia de los Principios Socio-económicos consagrados en la CPSF del año 1962, se ha intentado en suma, efectuar un aporte jurídico que parte de la realidad, y a tales fines se realizó: sinopsis cuantitativa, fundamentación empírico-jurídica y fundamentación normativa-doctrinaria, pudiendo así encontrar un hilo conductor obligado e inferir del cuerpo central o desarrollo *las conclusiones, confirmando la hipótesis inicial: Si bien están garantizados los Principios socio-económicos de la CPSF (1962), actualmente en vigencia, el impacto de la crisis no permite que se ejerzan esos derechos en plenitud, insinuándose una mutación por sustracción.*

### 3. CONCLUSIONES

Por todo ello, quedan expuestas las siguientes conclusiones o Tesis:

- Para la Constitución de la Provincia de Santa Fe, del año 1962, la Persona Humana, es sujeto, principio, causa, fin y fundamento de la Sociedad y ésta del Estado.

- *Que ha sido descrito y jurídicamente demostrado que los ‘Principios Constitucionales’, difieren del ‘modelo ortodoxo-liberal’ del Estado Gendarme, limitado al “dejar hacer, dejar pasar”.*

- Que en la Constitución Provincial, los “Principios socio-económicos” están en función de la justicia social y del desarrollo

integral, 'sustentable' y 'sostenible', en convivencia social, en base a los fundamentos deontológicos jurídicos, determinados por las normas contenidas en el texto en vigencia.

- Que, además, de los propósitos teóricos consignados en el Preámbulo y en los artículos 1 a 28 –seleccionados, *los Principios socio-económicos*, Arts.: 8º, 15º, 20º, 23º, 25º, 26º, 27º y 28º, conexos y concordantes, Arts.: 1º, 7º, 11º, 13º, 14º, 16º, 19º, 21º, 22º y 24º, surgen las “aplicaciones prácticas”, de los derechos y garantías, como debidas y que devienen de dichos Postulados Constitucionales en el contexto socio-económico.

- *Habiéndose cumplido el objetivo de la investigación, al “describir” los Principios socio - económicos de la Constitución de la Provincia de Sta. Fe, consagrados en el texto de 1962, ha quedado confirmado que, en ciertos casos pueden haber experimentado mutaciones por sustracción, no obstante en su conjunto mantienen su vigencia jurídico-doctrinaria-normativa.*

- Que una eventual reforma de la CPSF (1962), además de incorporar los Postulados básicos de la Constitución Nacional de 1994, “Derechos de Tercera Generación”, debería mantener los Principios aludidos preliminarmente en la parte Dogmática y habilitar cambios únicamente en la “parte Orgánica”, (Poder Judicial, Régimen Municipal y funcionamiento Legislativo).

Al final del trabajo se encuentran las recomendaciones, entre otras, la creación del Doctorado en Administración Pública. Se expone la fundamentación y un amplio temario pertinente, relevante para el Estado y la sociedad civil en procura del bien común público. Mediante un debate transdisciplinario, se sugiere, buscar la superación del “pensamiento único”, el “neoliberalismo salvaje” y contribuir a erradicar la exclusión, la pobreza, la marginalidad, a través de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales del hombre y sus deberes correlativos. Los graduados podrán presentar una ética de las profesiones y una deontología jurídica para los funcionarios públicos de los Tres Poderes del Estado, con inspiración en el Art. 30 in fine de la Constitución Nacional. También, aportar Teorías socio-jurídicas, políticas, económicas, administrativas, dinamizando los “derechos de tercera generación”, el desarrollo humano integral, sustentable y ejercitar otras perspectivas científicas, metodológicas y/o profundización de análisis empírico, cuantitativo, jurídico, doctrinario y normativo. También se incluyen citas bibliográficas (615), notas de referencia, de contenido y los anexos (A, B, C, D, E), índice de ilustraciones, índice de cuadros.

## NOTAS

<sup>1</sup> Bidart Campos, Germán José, “Lecciones Elementales de Política”, Ediar, 5ª Edición, Bs.As, 1991, p.402 y s.s.

<sup>2</sup> Sen, Amartya K, Premio Nobel de Economía, “Development as freedom”, “Desarrollo y Libertad”, Planeta, Bs. As, 2000, p. 21.

## BIBLIOGRAFÍA

**Alvarez Velez, Ma Isabel; Alcon Yustas, Ma. Fuencisla (1996):** “Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea (Textos y Comentarios), Dykinson, Madrid.

**Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).**

**Constitución de la Nación Argentina (1994).**

**Diario de Sesiones de la H. Convención Reformadora de la Constitución de la Pcia. de Sta. Fe,** Edición Imprenta Oficial, Sta. Fe, 1962, Tº I a VIII.

**Mensaje N° 597, del Poder Ejecutivo de la Pcia. de Sta. Fe,** de fecha 1 de Agosto de 1961, a las HH.CC. Legislativas, acompañando el proyecto de Ley por el que se declara la necesidad de reforma Constitucional.

**Popper, Kart R. (1994):** “Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico”, Edic. Paidós, Barcelona, Bs. As., México, (4 reimpresión).

**Ulla, Decio Carlos Francisco (1969):** “Los Principios, Derechos, Garantías y Deberes en la Constitución de la Provincia de Santa Fe”, en Universidad N° 79, U.N.L, Sta. Fe, Septiembre-diciembre, Págs. 107 a 176.